



REPUBBLICA ITALIANA

342/2021

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Agostino CHIAPPINIELLO Presidente

Fernanda FRAIOLI Consigliere

Antonietta BUSSI Consigliere relatore

Aurelio LAINO Consigliere

Pierpaolo GRASSO Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di appello in materia di responsabilità, iscritto al n. 56055 del registro di segreteria, promosso da:

- Associazione “Salvaguardia Idraulica del Territorio Padovano e Veneziano”, in persona del legale rappresentante, con sede in Padova, Via Collodi, n. 3, rappresentata e difesa dall’Avv. Federica Scafarelli (pec: _____), domiciliata come da procura in atti;

nei confronti di

- Procura Generale della Corte dei conti;

- Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto;

- Regione Veneto, in persona del Presidente pro-tempore della Giunta regionale;

- Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Procura della Repubblica di Venezia;

per la riforma

della sentenza n. 198 del 13 dicembre 2019 della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Veneto;

Visto l'atto d'appello;

esaminati gli ulteriori atti e documenti del giudizio;

uditi, all'udienza pubblica del 27 maggio 2021, con l'assistenza del segretario dott. Antonio Sauchelli, il relatore consigliere Antonietta Bussi, l'avv. Federica Scafarelli, per l'appellante, l'avv. Andrea Manzi per l'Ente regionale, nonché il s.p.g. Marilisa Beltrame, per la Procura Generale.

FATTO

L'Associazione "Salvaguardia Idraulica del territorio Padovano e Veneziano" ha promosso appello avverso la sentenza della Sezione giurisdizionale regionale per il Veneto n. 198 del 13.12.2019, con la quale, in ordine al ricorso presentato dal medesimo Organismo, era stato dichiarato, in parte, il difetto di giurisdizione a favore del Tribunale superiore delle acque pubbliche e, in parte, ne era stata sancita l'inammissibilità.

Con l'iniziale istanza, inoltrata ai sensi dell'art. 172, lett. d), del c.g.c., il ricorrente, in merito all'annosa vicenda della "Idrovia Padova-Venezia", riguardante la realizzazione di un'opera di collegamento via acqua dei porti fluviali delle due Città, deliberata e finanziata con legge n. 92 del 1963, aveva chiesto alla Corte veneta di pronunciarsi sugli avvenimenti che avevano interessato il pluri-finanziamento dei lavori, senza che fossero mai stati

completati, pur essendo ormai trascorsi oltre trenta anni.

Aveva domandato pertanto alla Sezione di disporre affinché le varie Amministrazioni coinvolte trovassero un accordo sulla sorte definitiva da dare all'iniziativa, attraverso soluzioni che consentissero ogni possibile utilizzo delle strutture fino a quel momento eseguite e il superamento della situazione di estremo disagio delle popolazioni del territorio, fissando i tempi entro cui i rimedi individuati avrebbero dovuto essere attuati.

Con l'atto indicato in epigrafe, l'Associazione ha proposto i motivi di gravame di seguito sintetizzati.

a) *Completo travisamento del ricorso; vero qui pro quo decisionale, totale aliud pro alio tra deductum e decisum.*

La declaratoria di carenza di giurisdizione a favore del Giudice delle acque sarebbe contrastante con la tassatività del principio della concentrazione delle tutele, *ex art. 3 c.g.c.*, e la motivazione di cui alla sentenza sarebbe, sul punto, inconferente rispetto al *petitum* della causa.

Inoltre, non si sarebbe tenuto conto che non si trattava di un'impugnazione di un provvedimento della P.A., ma di un persistente comportamento omissivo, lesivo di diritti per la cattiva gestione di risorse pubbliche.

Sulla base del richiamato art. 3 c.g.c. e dell'103 della Costituzione, la complessa problematica dedotta in giudizio, rientrando nella materia di contabilità pubblica, spetterebbe alla cognizione della Corte dei Conti, deputata a intervenire sui soggetti competenti, perché effettuassero la scelta tra le possibili alternative, ovvero l'abbandono radicale del progetto, con la rimessione in pristino del paesaggio, o il completamento dell'intervento.

2) *Da ultimo sulla legittimazione al ricorso dell'associazione.*

Con ulteriore motivo di appello è stata contestata l'esclusione della legittimazione ad agire dell'ente privato, a fondamento della quale è stato posto l'art. 100 c.p.c., come richiamato dall'art. 7 c.g.c., in quanto ritenuto non pertinente al caso in esame.

La disposizione civilistica andrebbe, per il reclamante, riletta alla luce delle norme costituzionali, e in particolare dell'art. 2 Cost., il quale stabilisce l'inderogabilità dell'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale da parte dei singoli e delle formazioni; pertanto, la funzione giurisdizionale dovrebbe essere aperta, oltre a chi abbia un diritto da far valere, anche a colui che dichiara di agire in funzione del predetto dovere. In questo ambito sarebbe da inquadrare il ruolo di volontariato svolto dalla ricorrente.

In definitiva, nel ribadire le istanze già formulate ed evocando un precedente del TAR Veneto (ordinanza n. 250 del 2013), relativo a fattispecie asseritamente analoga, è stato chiesto l'esperimento di *un'udienza camerale in contraddittorio con tutte le Amministrazioni ... titolari di pubbliche funzioni a qualsivoglia titolo, comunque afferenti al tema-Idrovia, per ivi deciderne la sorte giurisdizionalmente vincolante, con fissazione dei termini perentori dell'effettuazione degli eventuali interventi decisi-imposti.*

Con memoria di costituzione del 5 febbraio 2021, la Regione Veneto, dopo aver riepilogato nel dettaglio le varie fasi temporali dell'iniziativa, nel segnalare l'assenza di chiare conclusioni da parte dell'appellante, ha così argomentato:

- 1) sull'integrità del contraddittorio, sono state rilevate sia la nullità

della notifica dell'iniziale atto alla Presidenza del Consiglio, che non si è costituita, sia l'inammissibilità dell'appello per carenza di interesse, posto che non vi sarebbe alcuna censura in ordine all'inammissibilità del ricorso di primo grado, il cui capo non è stato oggetto di impugnazione;

2) sulla contestata giurisdizione, il gravame sarebbe anche infondato, poiché il richiamo al principio di concentrazione delle tutele sarebbe generico e, inoltre, le richieste sarebbero espresse in guisa da escludere la competenza del giudice erariale;

3) rispetto alle domande dichiarate inammissibili – in quanto volte a instaurare un giudizio di conto o a istanza di parte non previsti dalla legislazione vigente - il motivo non sarebbe ammissibile per inconsistenza ovvero perché privo di critiche puntuali alle motivazioni della sentenza;

4) tali ultime considerazioni potrebbero essere riservate anche ai punti della decisione nei quali è stata affermata l'assenza di condizioni per l'esercizio dell'azione, mancando ogni dimostrazione sulle circostanze legittimanti l'Associazione;

5) infine, l'indeterminatezza del ricorso originario, su diversi profili, avrebbe reso impossibile l'attività difensiva, soprattutto con riguardo all'incertezza sull'effettivo contenuto della domanda, non senza precisare che non rientrerebbe tra i poteri della Regione decidere sul futuro dell'opera.

È stato, pertanto, chiesto che l'appello sia dichiarato irricevibile, inammissibile o comunque infondato.

La Procura generale si è costituita con atto del 12 febbraio 2021 e contrastando le pretese avversarie ha replicato:

- per quanto attiene alla carenza di giurisdizione, a fronte di una non nitidezza delle azioni promosse, non potrebbe rinvenirsi una soluzione nel principio di concentrazione di cui all'art. 3 del c.g.c., il quale non consente di ritenere che la Corte sia chiamata a decidere su qualunque domanda da chiunque rivolta, in una materia rientrante nella contabilità pubblica;

- in particolare, quanto esposto nel ricorso, di non sicuro inquadramento, e le relative conclusioni non apparirebbero in linea con alcuna competenza del giudice erariale;

- non potrebbero infatti essere ricondotte all'ipotesi di cui all'art. 172, lett. d, in quanto la domanda, per come prospettata, atterrebbe a questioni di carattere decisionale e di merito dell'amministrazione, non riferibili alla sfera di contabilità pubblica e sulle quali comunque l'organo giudicante non potrebbe esercitare un'interferenza;

- altrettanto potrebbe dirsi qualora si trattasse di un'azione di conto, per la cui attivazione è competente il Pubblico Ministero, essendo comunque escluso che possa provenire da un soggetto estraneo al rapporto tra ente pubblico e agente contabile;

- tantomeno potrebbe riconoscersi al privato la legittimazione ad agire per far valere una responsabilità per danno all'erario, spettando tale iniziativa alla Procura regionale, presso la quale difatti la vicenda avrebbe dato luogo ad attività istruttoria;

- sarebbe infine infondato il motivo volto a riconoscere all'Associazione la legittimazione in relazione all'art. 2 della Cost., in quanto nell'ordinamento non è prevista un'azione popolare generalizzata, diretta a far valere l'interesse

al corretto uso delle risorse collettive, anche in considerazione della mancanza di indici di rappresentatività dell'organismo, oltre che di situazioni giuridiche soggettive giuridicamente tutelabili nella presente sede.

È stato, dunque, chiesto che il gravame sia respinto, con condanna alle spese di causa.

Con memoria dell'11 febbraio 2021, l'appellante ha confermato le proprie conclusioni, prendendo posizione in ordine alle argomentazioni svolte nella memoria depositata dalla Regione, sottolineando che le "parti" del giudizio erano state ritualmente individuate in primo grado, come dimostrato dalle difese ivi svolte dallo stesso Ente. Inoltre, nessuna azione risarcitoria era stata esercitata dall'Associazione, la quale, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, sarebbe in possesso di tutti i requisiti di rappresentatività per la salvaguardia degli interessi lesi, individuabili nel riscontro del regolare impiego delle finanze pubbliche.

All'udienza del 27 maggio 2021, le parti hanno insistito nelle rispettive tesi. L'appellante ha ribadito la richiesta di procedere, nei limiti dei poteri spettanti al giudice adito, a una verifica dell'utilizzo dei fondi spesi, mentre la Regione ha rimarcato i profili di criticità ai fini della stessa configurabilità dell'azione, anche a fronte delle domande enunciate solo in sede di relata di notifica del ricorso di primo grado. Da parte della Procura generale è stato, infine, sottolineato che la pretesa dell'interessato, di riconoscimento di un obbligo di *facere* nei confronti della P.A., non potrebbe trovare ingresso dinanzi a questa Corte, neppure in forza dell'art. 172 c.g.c.

La causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

L'impugnazione in epigrafe, volta a conseguire la revisione dell'esito del precedente grado di giudizio, concluso con il rigetto delle istanze formulate dall'appellante, pone nuovamente in campo tutti i temi ampiamente dibattuti dinanzi al Giudice territoriale, le cui argomentazioni, puntali e rigorose, non appaiono rivedibili, per gli aspetti venuti in evidenza in questa sede.

In via pregiudiziale, da parte della Procura generale, è stata rilevata l'incompletezza delle notifiche effettuate dall'Associazione, rispetto a tutti i soggetti individuati nel gravame, rimettendo a questo Collegio le valutazioni sull'integrità del contraddittorio. Sul punto, deve, innanzi tutto, osservarsi che la sentenza di primo grado è stata emessa a definizione di un processo che ha visto la partecipazione, oltre che del Pubblico Ministero, della sola Regione Veneto.

Infatti, con la decisione impugnata, nel vagliare il ricorso introduttivo, ai sensi degli articoli 36 e 173 c.g.c., che ne disciplinano il contenuto, ne è stata accertata l'inammissibilità, per mancanza di elementi essenziali ai fini dell'identificazione delle parti convenute. Il tentativo di integrazione, a cura dell'organismo istante, effettuato in occasione della notifica, attraverso il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dell'Ente regionale, non è stato infatti reputato idoneo a sanare il vizio della *vocatio in ius*, determinato dall'assenza nell'atto di requisiti indispensabili per instaurare validamente il contraddittorio.

Tuttavia, a fronte della costituzione in giudizio della predetta Regione, il Giudice ha ritenuto di doversi pronunciare su talune delle domande prospettate.

Ciò premesso, il processo di appello, per sua ontologica essenza, deve svolgersi tra le stesse parti dell'antecedente grado, nei cui confronti è previsto che sia notificata l'impugnazione, con le modalità disciplinate dagli articoli 182 e 183 c.g.c., a seconda del tipo di litisconsorzio – necessario o facoltativo – in concreto configurabile.

Dagli atti del fascicolo risulta che la notifica del gravame, indirizzata ai pregressi destinatari del ricorso, è stata effettuata in data 12.02.2020.

Anche nell'odierna trattazione, tuttavia, la sola Amministrazione regionale si è tempestivamente costituita, eccependo per altro che la sentenza avrebbe omissis di esprimersi sulla nullità della originaria notifica nei confronti della Presidenza del Consiglio.

Invero, la Corte territoriale ha, condivisibilmente, ritenuto che l'obiezione, come al tempo proposta dalla stessa Regione, sia rimasta assorbita dalla dichiarazione di inammissibilità dell'atto introduttivo, in quanto carente dell'indicazione dei convenuti, come sopra detto.

A ogni buon conto, tale effetto sanzionatorio, che esclude qualunque idoneità del ricorso a costituire il rapporto processuale nei riguardi degli altri soggetti cui è stato comunque portato a conoscenza, non è stato investito da specifica doglianza da parte dell'Associazione soccombente. Pertanto, per l'effetto devolutivo proprio della sede di riesame, atteso che l'oggetto rimane limitato ai capi della sentenza impugnati, e per le preclusioni stabilite all'art. 177, comma 4, c.g.c., ai fini della proposizione dell'appello, tale statuizione non può essere scrutinata per gli odierni fini (e resta, dunque, confermata).

Più in generale, allo scopo di circoscrivere l'ambito interessato dall'attuale

giudizio – come detto di *revisio prioris instantiae* - occorre brevemente precisare che le critiche rivolte alla pronuncia di primo grado attengono, unicamente, al difetto di giurisdizione, all'*inammissibilità della domanda di condanna delle Amministrazioni coinvolte/cointeressate* e, da ultimo, all'assenza di legittimazione ad agire dell'Associazione, per mancanza di interesse, ai sensi dell'art. 100 c.p.c., in forza delle disposizioni di rinvio di cui all'art. 7 del c.g.c.

In questi stessi limiti, dunque, dovranno essere esaminate le corrispondenti argomentazioni addotte dall'Ente regionale, nella memoria prodotta, non potendo essere affrontate le questioni riferite a punti della decisione sui quali non pende gravame, non essendo stata esperita su di essi impugnazione, né in via principale, né, *ex adverso*, in via incidentale.

La prima censura mossa dall'appellante investe la declinatoria della giurisdizione da parte della Sezione che, in applicazione dell'art. 17 c.g.c., ha indicato il Tribunale speciale in materia di acque pubbliche, quale giudice competente, per ciò che concerne una parte del contenuto dell'azione sottoposta alla sua attenzione, in quanto relativa al regime delle acque interne.

Invero, la sentenza, nell'ottica di rinvenire elementi utili per inquadrare con esattezza la domanda attorea, ha delineato una serie di alternative volte a ricostruire il quadro regolatorio dell'articolato settore, distinguendo le ipotesi ricadenti nelle attribuzioni del Tribunale regionale delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 140 del R.D. n. 1775 del 1933 (Testo Unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici), da quelle afferenti alle fattispecie contemplate dall'art. 143 del medesimo testo unico, appartenenti alla

cognizione diretta del Tribunale Superiore delle acque pubbliche. Al termine della disamina, volta all'esegesi del contenuto sostanziale della pretesa attivata, e non senza rilevare *la complessa e a tratti non del tutto chiara prospettazione del ricorso*, ha comunque lasciato aperta la duplice eventualità, pur trasparente una maggiore propensione in direzione del predetto Tribunale Superiore (TSAP), con la precisazione che in tal senso parrebbero porsi alcuni passaggi dell'atto depositato.

Da questa angolazione, al fine di tracciare la linea di demarcazione rispetto alla confinante competenza del TAR, il Giudice di primo grado si è dato anche carico di illustrare puntualmente l'evoluzione giurisprudenziale registrata in materia, secondo un percorso logico espositivo che il Collegio reputa esente da critiche.

Difatti, non è dubitabile che la richiesta del ricorrente fosse, in sintesi, diretta a far stabilire a quale autorità amministrativa competesse il completamento dell'idrovia oppure il ripristino del territorio, in caso di abbandono del progetto originario. Sul piano operativo, era stata espressa istanza di fissazione dei tempi entro cui i vari adempimenti avrebbero dovuto essere espletati.

Le conclusioni dell'Associazione – confermate in questa sede - evidenziano con sicurezza che, sin dall'atto iniziale, le contestazioni erano rivolte alla condizione di stallo nell'esecuzione dell'opera pubblica, mai portata a compimento; nella sentenza, conseguentemente, il ricorso è stato configurato come una sorta di impugnativa del silenzio-inadempimento della P.A.

Da ciò si è fatto discendere la necessità di individuare, anche per tale profilo, il criterio di ripartizione tra la giurisdizione del TAR e quella del TSAP,

specificando che a quest'ultimo apparterebbe la regolazione delle acque e la realizzazione di un corso navigabile, quando si tratti di attività vincolata e non siano necessari atti istruttori da parte dell'ente competente.

Tuttavia, con coerente ragionamento, la Sezione ha escluso di potere procedere alla verifica di siffatte circostanze, oltre che degli altri elementi indispensabili per incardinare il giudizio, ritenendo che potessero essere oggetto di accertamento esclusivamente da parte dell'organo cui è devoluta la giurisdizione.

L'appellante ha contestato tale esito, per i motivi riferiti in premessa, essenzialmente incentrati sul ruolo della Corte dei conti alla luce delle riforme dettate dal Codice di giustizia contabile, in particolare con l'art. 3, che ha introdotto nel sistema il fondamentale principio di concentrazione delle tutele.

Il gravame, sul punto, non può trovare accoglimento.

È palese la finalità di interesse generale cui tende l'organismo; la domanda di giustizia, in ultima analisi, è diretta a dare soluzione alla situazione di *impasse* dell'Idrovia Padova-Venezia, fonte di notevole disagio per i residenti della zona.

Ciò premesso, il punto nodale da sciogliere è se questa Corte, nell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia di contabilità pubblica, come intestata dall'art. 103 della Costituzione, possa essere investita della pretesa avanzata dall'istante e, nel caso, se sia dotata di poteri decisori idonei a soddisfarla, rispetto alle prospettazioni offerte.

A entrambi i quesiti, non discostandosi da quanto deciso in primo grado, deve essere data risposta negativa.

Il giudizio erariale, intentato a favore delle popolazioni rivierasche, dovrebbe conseguire, secondo l'appellante, la salvaguardia della corretta gestione della "contabilità pubblica", ai sensi del citato art. 3 del c.g.c. che, in tale ambito, avrebbe innovato profondamente la peculiare sfera di presidio: in attuazione del criterio di concentrazione della tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del giudizio, la citata disposizione consentirebbe all'organo adito di attrarre dinanzi a sé *qualsiasi controversia, privata o pubblica, che abbia qualche connessione con la pubblica pecunia.*

Effettivamente, il cennato Codice di giustizia contabile, approvato con Decreto legislativo n. 174 del 2016, ha eletto tale principio generale tra i canoni fondanti il riordino dello speciale comparto, concependo le nuove formule processuali in una chiave atta a garantire celerità nella decisione, ma anche a consacrare il "diritto a un rimedio adeguato", cioè corrispondente all'esigenza sostanziale azionata.

Pur condividendo le premesse dell'appellante, tuttavia, non può convenirsi sulle relative conclusioni, giacché alla norma non potrebbe attribuirsi l'effetto di stravolgere l'assetto delle competenze giurisdizionali disegnato dal legislatore con norme di rango costituzionale (articoli 101-113 Cost.).

In via prioritaria, deve essere rilevato che la fattispecie, pur essendo interessata dalla spendita di risorse collettive alla stregua di tutte le attività della P.A. volte all'acquisizione o alla realizzazione di beni o servizi, esula dalla materia della contabilità nel senso voluto dal ricorrente, ai fini dell'attivazione del giudizio a istanza di parte, come disegnato dal codice.

Invero, sia che si guardi al completamento dell'opera – e dunque allo stanziamento di finanziamenti per le future progettazioni o esecuzioni - e sia che si esamini l'eventuale perdita connessa al suo abbandono, non spetta alla Corte giudicare nelle forme ipotizzate dalla parte, trattandosi, nell'un caso, di scelte di tipo legislativo (con riguardo alla redazione del bilancio statale o regionale), nell'altro caso, di forme di responsabilità per danno erariale, di competenza del Pubblico Ministero. Tale aspetto è per altro stato escluso dall'oggetto del ricorso per esplicita affermazione dell'Associazione.

In pratica, i profili delineati nell'atto di impulso e specificati nel gravame attengono all'inerzia di enti e istituzioni, potenzialmente rilevante sul piano amministrativo, come accuratamente ricostruito in primo grado e sopra riportato in sintesi, e dunque estranei alle attribuzioni di questo giudice.

Pur essendo stata utilizzata la formula del ricorso dell'art. 172, lett. d), del c.g.c., la disposizione non può essere invocata a fondamento dell'azione esercitata dal privato a tutela dell'interesse generale, le cui cura, anche al livello di reazione giudiziaria, è affidata con legge nell'ambito dei pubblici apparati e non è, se non per le eccezioni contemplate, surrogabile dal singolo *uti cives*.

È stato già chiarito dalla Corte, per una vicenda citata dallo stesso precedente, con riferimento alla configurabilità di un'azione popolare ai sensi dell'art. 9 del TUEL, che *il legislatore - per quanto concerne la tutela degli interessi pubblici - ha limitato il campo d'azione del singolo cittadino disciplinando, di volta in volta, i possibili casi di intervento del medesimo*.

Per altro verso, la stessa sentenza territoriale si è lungamente soffermata sullo sviluppo giurisprudenziale, anche a opera della Corte di Cassazione,

registrato nella materia dei giudizi a istanza di parte, tenuto conto della indubbia continuità tra l'art. 58 del R.D. 1038 del 1933 e l'art. 172, lett. d), del c.g.c. Al termine dell'esauriente disamina, è stato dunque escluso che la domanda dell'Associazione potesse essere inquadrata in tale figura, come riempita di contenuto in via pretoria. Il fulcro della conclusione raggiunta risiede nell'estraneità, sotto il profilo soggettivo e oggettivo, della pretesa vantata dal ricorrente alla nozione delineata di "materie di contabilità pubblica", argomentando, *a contrariis*, che possono considerarsi ammissibili le azioni che trovino specifico fondamento nella disciplina della gestione di fondi pubblici *e che investano il modo di applicazione delle anzidette regole, risolvendosi nella contestazione di partite contabili afferenti all'esazione del tributo (...) ovvero nell'applicazione di criteri giuridici o di regole che implicino un giudizio di conto...*, nel caso di specie - all'evidenza - non rinvenibili.

Evitando di ripercorrere il dettagliato *excursus* della Sezione e dovendo circoscrivere l'attuale disamina ai motivi di appello, secondo le prescrizioni dell'art. 190 c.g.c., occorre premettere che l'intero capo 4) della sentenza è dedicato al tema dell'inammissibilità del ricorso, scrutinato per diversi aspetti concernenti la possibilità:

- di celebrare un "giudizio di conto" o un "giudizio per la resa di conto" su istanza di un privato (4.2);

- di riconoscere la legittimazione a ricorrere dell'Associazione, avuto riguardo agli interessi asseritamente lesi e all'esperibilità dell'azione "popolare" erariale per la loro tutela (4.3 e 4.3 b);

- di imporre alla Regione Veneto o alle altre amministrazioni coinvolte di un obbligo di *facere* (4.4), nei termini già ricordati;

- di determinare la modifica delle leggi di bilancio o l'adozione di provvedimenti amministrativi per la realizzazione o lo smantellamento dell'opera (4.5).

Nel riepilogare le ragioni di impugnazione, si è evidenziato che le stesse ineriscono al difetto di giurisdizione, all'inammissibilità del ricorso, con espresso richiamo al punto 4.4, avente a oggetto la *domanda di condanna delle Amministrazioni coinvolte/cointeressate*, e, infine, alla legittimazione *ad causam* del ricorrente, di cui al punto 4.3.

La Regione Veneto ha eccepito l'inammissibilità del gravame, perché carente di critiche puntuali alle argomentazioni della decisione, proprio in relazione agli evocati capi decisionali, di cui al punto 4. Per l'appellata, il ricorrente si sarebbe limitato a evidenziare come la Corte non abbia considerato che si era di fronte a una condotta omissiva, relativa a un'opera *incompiuta*, produttiva di gravi lesioni del diritto della "gente del posto", derivanti dal malgoverno di ingenti proventi pubblici.

Nell'ulteriore memoria, depositata nell'interesse dell'organismo, è stato rimarcato che la precisazione contenuta nell'atto - ovvero che *la censura va applicata a ogni passaggio della motivazione* della pronuncia avversata - sarebbe significativa di una generale opposizione all'intero impianto della stessa, essendo stato travisato il senso dell'azione esercitata.

Al pari del primo grado, anche in sede di appello, spetta al giudice compiere un'attività interpretativa per l'individuazione della domanda, che nella specie

si traduce nell'identificazione del *quantum* appellato.

Per quest'ultimo aspetto l'art. 190 c.g.c., che disciplina la forma e il contenuto del gravame, ricalcando in parte l'omologo articolo 342 del processo civile, impone che l'impugnazione specifichi, a pena di inammissibilità, le ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda, indicando, tra l'altro, i capi che si intendono appellare.

La giurisprudenza civile, con riferimento al cennato art. 342 c.p.c., si è espressa più volte e in modo contrastante sulla nozione di specificità dei motivi, sino all'intervento risolutore delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, le quali, enunciando il principio di diritto, hanno affermato che l'atto *deve contenere una chiara individuazione delle questioni e dei punti contestati della sentenza impugnata e, con essi, delle relative doglianze, affiancando alla parte volitiva una parte argomentativa che confuti e contrasti le ragioni addotte dal primo giudice. Resta tuttavia escluso, in considerazione della permanente natura di revisio prioris instantiae del giudizio di appello, il quale mantiene la sua diversità rispetto alle impugnazioni a critica vincolata, che l'atto di appello debba rivestire particolari forme sacramentali o che debba contenere la redazione di un progetto alternativo di decisione da contrapporre a quella di primo grado* (sent. n. 27199/2017).

In questa stessa direzione, con la precisazione che il grado di specificità non può essere stabilito in via generale ed assoluta, né in termini formalistici, si è posta la giurisprudenza erariale. È stato dunque affermato che i motivi di reclamo, oltre a delimitare i confini del giudizio attraverso l'indicazione dei capi da impugnare, *devono assolvere anche ad un'indispensabile ...*

illustrazione delle ragioni di doglianza, utili a confutare il fondamento logico-giuridico delle argomentazioni contenute nella sentenza (Sez. III App. n. 253 del 2019).

Con orientamento costante, è stato ribadito che l'obbligo di indicare l'oggetto dell'appello è adempiuto solo in presenza di una critica (sia pure implicita) alle argomentazioni della sentenza, ovvero se il gravame individui gli errori logici e giuridici, nonché i motivi, per cui si chiede il riesame, con un supporto esplicativo idoneo a contrastare la decisione (Sez. III App. n. 98 del 2017).

Nel caso osservato, la lettura dell'atto, alla luce dei criteri direttivi rammentati, pur nella complessità della materia trattata, indubbiamente innovativa, porta a ritenere che i requisiti indispensabili per provocare una pronuncia di secondo grado siano soddisfatti solo parzialmente. Ai fini della preliminare individuazione del *thema decidendum*, la mancata elencazione di alcuni capi del provvedimento non può infatti essere sopperita dal giudice, in via interpretativa, in assenza di elementi utili a tale scopo, pur a seguito di una ricognizione sostanziale della domanda.

Tanto precisato, tenuto conto che l'appello appare rivolto ai punti 4.3 e 4.4, come sopra riportati, va comunque sottolineato che alle ampie e articolate motivazioni di primo grado sono state contrapposte asserzioni dirette più a confermare le ragioni poste a base dell'originario ricorso, che a precisare in quali vizi sarebbe incorsa la Sezione.

Pur in un'ottica non formalistica e a fronte del tentativo di cercare una soluzione alle rilevanti vicende, portate alla luce dall'Associazione, i cui

possibili risvolti erariali sono stati oggetto di attenzione da parte della Procura competente, non può tuttavia pervenirsi a una riforma della sentenza per gli aspetti sollevati.

L'appellante si è soffermato particolarmente sul sostanziale diniego della domanda di condanna delle Amministrazioni coinvolte, che nel gravame vengono nominativamente indicate.

Il *petitum* sarebbe ravvisabile nella richiesta rivolta a questa Corte di esprimersi affinché si giunga, attraverso una composizione operativa della complessa problematica, alla scelta tra l'abbandono radicale del progetto – con la rimessione in pristino del paesaggio - o l'ultimazione dell'opera secondo la funzione assegnata all'esito del processo, anche attraverso la convocazione di una conferenza di servizi.

Così prospettata, la questione si presenta non dissimile da quella definita nella sentenza con la declaratoria del difetto di giurisdizione e con l'individuazione del giudice competente rispetto alla denunciata inerzia della P.A., qualificata in termini di silenzio inadempimento.

A tale proposito, si sono già illustrate le ragioni che, ad avviso del Collegio, determinano il rigetto del relativo motivo di appello, con conferma della pronuncia di primo grado.

Sul riproposto tema, pertanto, non è necessario trattarsi ulteriormente, a fronte dell'identità della domanda, volta a ottenere che siano accertati i soggetti "titolari delle funzioni del completamento dell'Idrovia" e siano stabiliti i termini per l'adempimento. Pur nelle molteplici sfaccettature, anche così declinata, la richiesta è del pari tesa a conseguire un rimedio di tipo coercitivo

nei confronti di pubblici soggetti, tra cui la Regione, unica costituita in giudizio. Per altro, *ad adiuvandum*, non può non notarsi che l'Ente è la sola parte, in astratto, destinataria di una statuizione nel merito (la dichiarata inammissibilità del ricorso nei confronti degli altri convenuti non è stata infatti oggetto di contestazione).

Correttamente, nella pregressa fase giudiziale, è stato escluso che possa essere configurato in capo al Giudice contabile un potere propulsivo o coattivo nel senso e con gli effetti voluti dal ricorrente.

Tale approdo avrebbe esentato dal valutare la pretesa sotto il profilo dell'ammissibilità, per essere la questione accomunata o comunque assorbita rispetto a quella definita sul piano della carenza di giurisdizione. Tuttavia, la Sezione territoriale ha ritenuto di ripercorrere le evoluzioni normative in materia di opere incompiute, descrivendo i vari risvolti, anche sul versante della responsabilità erariale, correlata alla cattiva gestione delle risorse collettive, e circoscrivendo l'ambito di iniziativa del privato alla facoltà di denunciare i fatti alla competente Procura regionale.

Nel frangente, sono state altresì, incidentalmente, delineate le funzioni spettanti alla Corte, nel diverso campo del controllo sugli atti o sulle attività dei pubblici apparati, affidate dalla legge in differente veste ed esercitate con fondamenti e finalità diversi, in alcun modo interferenti con quelli attivati dall'istante.

Pertanto, ad alcun esito favorevole possono condurre i motivi di gravame sottoposti al Collegio, attingendo, anche in questo caso, alla portata innovativa dell'art. 3 del c.g.c., sopra richiamato. Sul modo di intendere tale precetto, si è

già detto. Le relative annotazioni non possono che valere pure agli odierni fini, per la rilevata sostanziale coincidenza delle questioni prospettate.

La qualificazione del ricorso, da parte dell'organismo promotore, quale giudizio a istanza di parte di cui all'art. 172 c.g.c., lett. d), non mina le conclusioni raggiunte, non potendo riconoscersi alla disposizione alcun effetto attributivo della giurisdizione alla Corte dei conti (Sez. II App. n. 85 del 2020). È stato, infatti, osservato che si tratta di una norma meramente processuale, volta a disciplinare i procedimenti preordinati alla definizione dei rapporti inerenti alla gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici, nei termini ampiamente ricordati nella stessa sentenza impugnata.

Pur nella consapevolezza che la locuzione di cui all'articolo citato “*e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato*” è stata introdotta per assicurare una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte in vicende afferenti alla contabilità pubblica, latamente intesa (art. 103 Cost.), tale materia non può essere allargata sino ad alterare la complessiva architettura delle funzioni giurisdizionali, neppure in forza del principio di concentrazione, che non può essere inteso in senso derogatorio rispetto alle sfere appartenenti ai diversi plessi giudiziari dell'ordinamento (Sez. I App. n. 255 del 2018).

In altre parole, l'accertamento dell'inerzia della P.A. e l'indicazione di obblighi di *facere* in capo alla stessa, con la fissazione dei tempi per provvedere, in cui si sostanzia l'azione promossa dal ricorrente, sia che si riferisca all'Ente regionale, sia che presupponga l'identificazione di altre autorità amministrative competenti, non rientra tra i poteri di questo Giudice,

per i motivi sopra esposti, del tutto pertinenti ai profili presi in considerazione.

Da ciò discende che il Collegio sia dispensato dall'esaminare il contrastato difetto di legittimazione *ad causam*, affrontato nel capo 4.3 della decisione.

Alla luce di quanto evidenziato, tale elemento diviene privo di rilievo concreto per le presenti finalità, potendo essere oggetto di vaglio solo ai fini della cognizione della causa, non spettante alle competenze della Corte.

Infatti, la disamina delle condizioni dell'azione, tra cui rientra la tematica, tesa a individuare la corrispondenza tra chi propone la domanda e colui che nella domanda stessa è "affermato" titolare del diritto, nella progressione delle questioni da affrontare, segue quella concernente la giurisdizione, che investe - a monte - la valida instaurazione del rapporto processuale.

La verifica dei presupposti che la legge inderogabilmente richiede affinché il giudice possa decidere la causa nel merito si rivolge, in primo luogo, anche in assenza di un'eccezione di parte, ai requisiti inerenti all'organo giudicante, quali appunto la giurisdizione. Solo dopo la definizione positiva di tale pregiudiziale, nel caso di specie non intervenuta, per i motivi illustrati, può procedersi alla valutazione degli elementi essenziali concernenti le parti, quali la stessa legittimazione ad agire.

Conclusivamente, per tutto quanto precisato ed assorbita ogni altra eccezione o deduzione, l'appello indicato in epigrafe deve essere rigettato.

In ragione della complessità, della novità e della rilevanza dell'azione promossa dall'Associazione, il Collegio reputa che vi siano giusti motivi per la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d’Appello -
definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza, deduzione ed
eccezione, rigetta, come da motivazione, l’appello in epigrafe.

Spese di giudizio compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, all’esito della camera di consiglio del 27 maggio 2021.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

F.to Antonietta Bussi

IL PRESIDENTE

F.to Agostino Chiappiniello

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 6 settembre 2021

IL DIRIGENTE

F.to Sebastiano Alvise Rota